

DOKUMENTUM

Az OECD a világ legfontosabb tájékoztatási és folyamatellenőrzési központja, amely a fejlett államok gazdaság- és társadalompolitikáinak összehangolására hivatott. Magyarország a rendszerváltást követően nyert megfigyelői jogállást a szervezetben, és a magyar külpolitika kinyilvánított céljává vált a teljes jogú tagság megszerzése.

Az OECD államok diplomáciája folyamatos versenyben áll a szervezet vizsgálatainak megszerzése ügyében: egy-egy külső értékelés elfogadottá tehet a hazai közvélemény által vitatott kormányzati politikát vagy éppen megkérdőjelezheti népszerű elképzelések kivitelezhetőségét.

A magyar OECD-diplomácia sikereként 1991-ben elkészült a magyar gazdaságról írt jelentés, amit 1992-ben a tudományos és műszaki fejlesztésről írott tanulmány követett. Az oktatásügyről szóló tanulmány Közép-Kelet Európában elsőként készült el. (A csehszlovák oktatási országtanulmány féloldalas módon csak a felsőoktatást vizsgálta – meglehetősen szerény színvonalon). A vizsgálat első szakaszában *Pierre Laderriere* (OECD), *John Mallea* (Brandon Egyetem, Kanada), *Erland Ringborg* (svéd oktatási minisztérium), *Jan Koucky* (cseh parlament) szakértők elmélyült párbeszédet folytattak a hazai oktatásügy legfontosabb szereplőivel. A párbeszéddel egyidőben *Halász Gábor* (Országos Közoktatási Intézet), *Semjén András* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet) és *Setényi János* (Oktatáskutató Intézet) elkészítették a magyar oktatásról szóló nemzeti háttér tanulmányt. 1993 márciusában megvitatásra került a felsőoktatásról készített jelentés, amit a közoktatás témája követett. Az OECD magyar oktatásügyről szóló záróvitája 1993. november 3–4-én zajlott le Párizsban.

Az alábbi dokumentum *Pierre Laderriere*, *John Mallea*, *Erland Ringborg* és *Jan Koucky* tanulmányának abból a (nem végleges) változatából közöl részleteket, amely a párizsi záróvitára készült (Review of Education Policy in Hungary. Draft Examiners Report for Publication. Paris, OECD, 1993.). A részletek a jelentés kulcsfontosságú *stratégiai* fejezetét és a *végkövetkeztetéseket* tartalmazzák.

A STRATÉGIA KIALAKÍTÁSA

A követendő stratégia elemei

Az oktatási és szakképzési rendszer átfogó stratégiájának kialakításához nem csupán a társadalmi fejlődés várható fejleményeinek alternatív forgatókönyveire van szükség, hanem néhány, a jövőre vonatkozó alapvető mennyiségi mutatóra is. Az elemzés készítői látogatásuk ideje alatt sajnálatos módon a magyar képzési rendszer várható jövőjére vonatkozó semmiféle hivatalos számításhoz nem jutottak hozzá. Mindössze néhány nem hivatalos adatsor, a



Világbank által készített fejlesztési elképzelés, valamint a Művelődési és Köznevelési Minisztérium és a Rectori Konferencia közös munkabizottságának a *A magyar felsőoktatás 2000-ig* elnevezésű projektről készített jelentése állt rendelkezésükre.

Mivel hiányzik az emberi erőforrások közép- és hosszútávon várható fejlődési tendenciáinak elemzése, ezért a magyar kormányzati szervek számára az egyetlen mércét a fejlett európai országok képzettségi struktúrájáról alkotott általános kép jelentette. Ugyanígy az általánosságok szintjén mozog az iskolaköteles kort követő középfokú iskolázás és szakképzés kiterjesztésének indoklása: a „szakképzettségnek a magyar gazdaság változásai által előidézett alakulása”, a *post-secondary* képzés kiterjesztését pedig a „nyugat-európai felsőoktatáshoz történő felzárkózás” eszméje hivatott legitimálni.

Mindazonáltal a témakör avatott szakértői egyetértének abban, hogy a Magyarország előtt álló átfogó feladatok csak a felvételi számok gyors növelése és a felsőfokú továbbtanulás jelentős mértékű kiterjesztése révén teljesíthetők. Egy ilyen irányú fejlesztés ugyanakkor átmenetileg mérsékeli a fiatalok munkanélküliségének növekedését is (1992 szeptemberében a munkanélküliek 21 százalékát alkották az érettségizettek, miközben 3,5 százalékot tett ki a felsőoktatásból kikerülő aránya), de csak abban az esetben, ha a munkaerőpiacra történő kilépés késleltetése a lehető leghatékonyabb módon kerül kihasználásra.

A hagyományos felsőoktatási intézmények kapuinak az érettségizettek előtti kitérője, ahogyan ez az elmúlt két évben történt, nem lesz elegendő az 1991–2000 közötti időszakra megfogalmazott célkitűzések eléréséhez, vagyis a (teljes és részidőben tanuló) hallgatók összlétszámának 80 százalékkal történő emeléséhez, és a teljes képzési idejű első éves hallgatók számának 60–70 százalékos növeléséhez. Bizonyára érdemes felidézni, hogy a demográfiai előrejelzések szerint, és a felvételi arányok változatlansága mellett, 2002-re az érettségizettek száma közel 17 százalékkal lesz kevesebb. Ahogyan az egyik háttéranyagban megfogalmazódott, a felsőoktatás kiterjesztésével kapcsolatos fenti célkitűzések megvalósításának feltételei közé tartozik a nyitott felvételi rendszer mielőbbi kidolgozása, valamint az úgynevezett részidős és távoktatási formák elérhetőbbé tétele olyan hallgatók számára, akik nem az általában megszokott iskolai pályán jutnak el a felsőoktatásig: állás nélküli érettségizettek vagy főiskolai végzettségűek (beleértve a szakirányú végzettségűeket is), felnőttek, illetve érettségivel nem rendelkező szakmunkások. Ez utóbbi csoportok számára mihamarabb megszervezhető lenne a már megszerzett szakismeretek és képzettségek formális elismertetése. 1991-ben a felsőoktatásba bejutott hallgatóknak csak 23,3 százaléka végzett szakközépiskolában, bár ezek közül a hallgatók közül 29.000 szerzett érettségit, szemben a gimnáziumokból kikerült 24.000 diákkal. Tehát jóval több szakközépiskolában érettségizett fiatal kerülhetne be a felsőoktatási kurzusokra, akár közvetlenül az érettségi megszerzését követően, akár a későbbiek folyamán, a részidejű, vagy a nappali tagozatos felnőttképzés valamilyen formájában.

Az elemzés készítői teljesen egyetértének a háttéranyagként készült jelentésnek azzal a gondolatával, hogy a felsőoktatás kiterjesztése nem mehet végbe az „ugyanabból többet” elve alapján. A felsőoktatás irányába orientálható új hallgatóság összetétele nem csupán az időnkénti tananyagfejlesztést teszi szükségessé az egyetemeken és főiskolákon – kiegészítve azt a tanulmányi időnek félhivatalosan már célként rögzített 15–20 százalékos csökkentésével –, de a különféle gyakorlatorientált és rövidebb idejű, úgynevezett *post-secondary* kurzusok mielőbbi kidolgozását is. Ez összhangban lenne a szakközépiskolák végzős diákjainak érdekeivel, törekvéseivel és felkészültségével. A becslések szerint a 2000. év körül ezek a diákok teszik majd ki a felsőoktatásba jelentkezők 53 százalékát. Az elemzés készítőinek véleménye szerint a magyar oktatásügy irányítóinak átfogó elképzelést kellene kialakítaniuk a középfokú és a középfokot követő képzési szint kapcsolódásáról, mert ez lesz a jövő század

oktatási rendszerének kulcstényezője. A jelenlegi foglalkoztatási nehézségek szükségessé tehetik az egyetemi képzés arányának csökkentésére irányuló intézkedések elhalasztását.

A magánsektorban már létező ilyenfajta kurzusok számára nyújtott részleges állami támogatás hozzájárulna a képzési kínálat bővítéséhez. Ez része lehetne egy olyan stratégiának, amely a felsőoktatás önálló harmadik szektorának a létrehozására irányul. Bármilyen formát is ölt azonban ez a szektor, (szorosabb kapcsolatok alakulnak ki a főiskolákkal és/vagy a szakközépiskolákkal, vagy pedig az amerikai *community college* modelljének átvételére kerül sor), elengedhetetlen, hogy az adott régió fejlesztési terveinek szerves részévé váljon.

Bár az elemzés készítői teljes mértékben megértik, hogy a magyar oktatás irányítóinak nem áll módjukban egyik napról a másikra több ezerrel növelni a nappali tagozatos férőhelyek számát, mégis ismételten hangsúlyozni szeretnék azt a szerepet, amelyet egy átgondoltan kialakított, nyitott egyetemi képzés a hallgatók számának szükségszerű növekedésével együttjáró gondok megoldásában betölthet. Az elemzés készítői tehát bíznak benne, hogy azok a következtetések, amelyeket angol távoktatási szakemberek egy 1992-ben készített elemzésükben megfogalmaztak, rövid időn belül beigazolódhatnak. Megállapításuk szerint Magyarországon a távoktatás leghatékonyabb működéséhez mintegy 20–25.000 fős hallgatói létszám elérése szükséges. Az e tervek megvalósítását szolgáló erőforrások felhasználásának tervezésekor tekintetbe kellene venni, hogy melyek a felsőoktatási intézményekkel legkevésbé ellátott területek, és a tervezés során összhangot kellene teremteni az egyes régiók helyi fejlesztési törekvéseivel. Ez azt jelenti, hogy a szóban forgó távoktatás nem korlátozódhat a hagyományos egyetemi vagy főiskolai képzésre, hanem magában kell foglalja a *post-secondary* és a felnőttképzés minden fajtáját.

Hosszú távon azonban a felsőoktatás vonzóbbá tétele az érettségizettek és felnőttek számára nem elegendő ahhoz, hogy jelentősen kiszélesítse a különféle felsőoktatási intézményekbe felvehető hallgatók körét. A potenciális hallgatók körének növelését szolgálna egy hatékonyabban és rugalmasabban működő középiskolai képzés, amely több diákot készítene fel a továbbtanulásra. Amint azt az anyag korábbi részében jeleztük, lehetőség lenne új tantervek kidolgozására olyan diákok számára, akik végleg lemaradnak az érettségi felé vezető úton, vagy akik korábban hasznavehetetlen szakmai kiképzést nyújtó iskolát választottak. Amint azt az elemzés készítői hangsúlyozták, egy ilyen irányú fejlesztőmunka érdemi támogatást jelentene a képzés megújításához, és a pénzeszközök megfelelő elosztásához annak érdekében, hogy a berendezések, a tankönyvek, a tanárok továbbképzése stb. mind hozzájárulhassanak a lemorzsolódó, és a képzés zsákutcába kerülő diákok arányának csökkentéséhez. Remélhetőleg a szakképzésnek a Világbank által támogatott új, kísérleti rendszere rövid időn belül hasznosítja majd az alapos értékelő elemzésekben foglaltakat, valamint a fentiekben érintett oktatásszervezési kezdeményezéseket. A háttér tanulmányban szereplő számadatok azt mutatják, hogy több nyugat-európai országhoz hasonlóan, az érettségizettek felsőfokú továbbtanulásának aránya az őket kibocsátó középiskola típusának és földrajzi elhelyezkedésének függvényében változik. Az elemzés készítői ismételten azon a véleményen vannak, hogy mielőbb olyan intézkedéseket kellene hozni, amelyek képesek ellensúlyozni ezeket a hatásokat.

Ugyanakkor nem kerülhetik meg annak az ismételt hangsúlyozását, hogy a demográfiai változások szükségessé teszik az általánosan kötelező képzés hasonló áttekintését, különös tekintettel a jelenleg érvényben lévő 8 osztályos általános iskolára. Még ha ez a képzési szint nemzetközi mércével mérve eredményesnek mutatkozik is, tökéletesebbé lehetne tenni az elvégzéséhez szükséges idő csökkentésével. Amint korábban is említettük, ez függ a tanterveket érintő fejlesztési programoktól, de nem utolsó sorban a tanárok és tankönyvek színvonalától is.



Az elemzés készítői hangsúlyozzák, hogy semmiféle, a hallgatók arányának és tanulmányaik sikerességének növelését célzó változtatás nem érheti el célját, ha nem kerül sor a tanulmányi és pályaválasztási tanácsadás stratégiai jelentőségének elismerésére. Úgy tűnik, hogy a területi tanácsadó szolgálatok már évek óta nem kapnak elegendő anyagi támogatást arra a célra, hogy segítséget nyújthassanak a diákoknak, tanároknak és a családoknak ahhoz, hogy eligazodjanak egy bonyolult, sőt bonyodalmas rendszerben, amely ráadásul a szüntelen újraszabályozás állapotában van. Egy ilyen tanácsadó szolgáltatásnak az alapintézmények működését segítő szolgáltató rendszer részévé kellene válnia. Ennek az információs és tanácsadó tevékenységnek nem kellene az iskolai életszakaszra korlátozódnia. A mainál sokszínűbb felsőoktatási rendszer részévé kellene válnia, és folyamatosan megújulva segítséget kellene adnia azoknak a felnőtteknek, akik kénytelenek a válságba jutott foglalkoztatási szektorok helyett a modern ágazatokban megélhetést keresni. A Munkaügyi Minisztériumnak a szakképzéssel és a felnőttképzéssel kapcsolatos szerepe azt is magában foglalja, hogy a Művelődési és Közoktatási Minisztériummal szorosan együttműködve korszerűsítse a munkaerő-piaci információs- és tanácsadó-szolgáltatás rendszerét, ami csak akkor lehet működőképes, ha folyamatosan ellátják egyrészt az oktatási és képzési kínálatra, másrészt az állásajánlatokra vonatkozó olyan hiteles mennyiségi és minőségi információkkal, amelyek a két terület kapcsolódási pontjainak elemzését is magukban foglalják. Ez az információbázis csak akkor lenne megteremthető, ha része lenne egy rendszeres kutatások indítására és elemzések készítésére irányuló oktatáskutatói koncepciónak. Az elkészült elemzéseket az oktatási és képzési rendszer legfontosabb szereplőinek a rendelkezésére kellene bocsátani.

A magyar oktatási rendszer működésének módszeres és előretökintő elemzéséhez szükséges átfogó stratégiának mindenképpen tartalmaznia kell a költségek fedezésének módját. Az elemzés készítői szeretnék röviden összefoglalni, hogy melyek voltak azok a dilemmák, amelyekkel szembe kellett nézniük, miközben megkíséreltek kialakítani egy következetesen felépített, és teljes körű fejlesztési elképzelést ebben a témakörben. Ahogyan az anyag más részeiben is megfogalmazódott, úgy vélik, hogy az oktatásra fordított költségvetési kiadások várhatóan nem fognak érdemben nőni az elkövetkezendő években. Ezért a kiadások fedezésére a korábbiaknál többféle forrást kellene igénybe venni. Valójában ez összhangban áll az iskolarendszer decentralizált jellegével. A lendületes iskolavezetőket vagy testületeket, a helyi önkormányzatokat, a szülők által szervezett csoportokat, a felsőoktatás támogatását, a magániskolák illetve részben magántulajdonban lévő intézmények fejlesztését szolgáló nemzeti támogatásokat lehetne példaként említeni. Mögöttük nem egy esetben a gyorsan szaporodó alapítványok állnak. Sajnos nincsenek megbízható adatok ezekről a nem költségvetési forrásból származó finanszírozási eszközökről, az elemzés készítői azonban egyelőre kételkednek abban, hogy ezek a források képesek lennének ellensúlyozni a rendszer legköltségesebb területein – a szakképzésben és/vagy a felsőoktatásban – végbemenő létszámnövekedés okozta költségnövekedést. Az olyan új intézkedések, mint a tandíj bevezetése, az alacsony jövedelmű társadalmi csoportokból származó diákok támogatása érdekében módosított segélyezési rendszer, valamint a hallgatók szélesebb köre által igénybevehető, hitelekre épülő ösztöndíj-konstrukciók összhangban vannak a felsőoktatás finanszírozásának más országokban is elfogadott újfajta megközelítésével.

A magyar irányítószerveknek körültekintően kell eljárniuk az intézkedések időzítését és a megvalósítás ütemét illetően, különös tekintettel a jelenlegi társadalmi feltételekre. Vajon milyen mértékig fogja a tandíj csökkenteni a felsőoktatás vonzerejét? Mely hallgatói csoportokat részesítsen előnyben ez a fejlesztési politika, a jelenlegi havi jövedelmet vegyük-e tekintetbe és/vagy pénzügyi ösztönzőkkel is támogassunk egyes képzési irányokat? Helyettesítsük-e minél gyorsabban a jelenleg létező ösztöndíjrendszert a hallgatóknak nyújtott

tanulmányi hitelek konstrukciójával? Még ha az elemzés készítőinek tudomása szerint a hallgatók maguk is támogatnák a tandíj bevezetésének gondolatát, ezt ahhoz a feltételhez kötik, hogy hasznosítható képzésben részesüljenek, amely lehetővé teszi, hogy befektetések a későbbiekben megtérüljenek. De miféle minőségi biztosítékot képes nyújtani jelenleg a felsőoktatási rendszer, különösen a hallgatók azon csoportja számára, akik a új, rövidebb idejű, gyakorlatorientált képzési formákat választják? Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a nemzetközi tapasztalatok szerint ezek a rövidebb idejű képzési formák éppen a kedvezőtlenebb helyzetű hallgatói csoportok körében igen keresettek. Ezért az elemzés készítői remélik, hogy a különböző társadalmi csoportok képzéssel kapcsolatos választásainak felmérésére alapozott nyílt eszmecsere elegendő támpontot ad majd az oktatási rendszer irányítóinak ahhoz, hogy kidolgozzák a közép és hosszú távra szóló alternatív fejlesztési elképzeléseiket. Ugyanakkor remélhető, hogy a magyar irányítószervek folytatni fogják az adópolitika felülvizsgálatát és módosítását, annak érdekében, hogy ösztönözzék az egyéneknek, a különféle vállalatok és munkaadók, köztük a közintézmények befektetéseit az oktatásba és szakképzésbe, választ adva ezzel a jelenlegi átmeneti periódus és az ezt követő időszak valóságos szükségleteire.

A rendszer hatóság s egyben hatékony fejlesztéséhez más lehetséges pénzforrásokra volna szükség. Ez azonban megint nem lehetséges egyik napról a másikra. Több érdekcsoport ellenezheti a rendezésre irányuló szigorú intézkedéseket, a béreket érintő takarékoskodást, a tanárok szerződésben rögzített kötelezettségvállalásait és a munkaerőgazdálkodás egyéb formáit. Bizonyos időt vehet igénybe, amíg sikerül meggyőzni az érintetteket, hogy a tanítási/tanulási stratégia kialakításakor inkább a "minőségibb" megközelítés – tehát a kevesebb, de jobban fizetett és képzettebb tanár – mellett döntsenek, szemben a "mennyiségi" megoldással. Mindenesetre nehéz elképzelni, hogy az ilyen mindent felbolydító átalakulás ne követelne bizonyos áldozatokat. Mint minden más területen, egy jelentősebb fejlesztés kezdetben beruházásokat igényel a változások elindításához, valamint a fenntartó szervek érdekeltiségének és anyagi kötelezettségvállalásának bizonyításához. Ha ez utóbbiak belátják, hogy érdemes módszeres fejlesztési elképzelésekkel tökéletesíteni az egész rendszer működését, elő fogják teremteni a szükséges pénzalapokat, amelyek a későbbiekben – éppen a mennyiségi és minőségi eredmények révén – megtérülnek.

Hogy a magyar irányítószervek a számukra megfontolásra ajánlott stratégia ezen főbb elemeivel kapcsolatban a fenti következtetésekhez juthassanak, az elemzés készítői emlékeztetni kívánnak arra, hogy az iskolaköteles kor utáni képzés tervezett tömegessé tétele általában a tanulási folyamat és az érintett képzési intézmények jellegének megváltozásával jár együtt. Még ha a szóban forgó mennyiségi következmények nem is elhanyagolhatók, s hozzátartoznak az összképhez, a kezdeti szándékoknak és a megvalósításukat szolgáló intézkedéseknek minőségi változásra kellene törekedniük, és tükrözniük kellene a társadalom egésze és az oktatás között fennálló kapcsolat újfajta szemléletmódját. Ennek a fejlesztési politikának a kidolgozása szükségessé teszi a rendszerre vonatkozó alapismeretek bővítését szolgáló nagyobb beruházásokat, a kapcsolódó döntéshozatali mechanizmus tökéletesítését.

A tervekészítés és a megvalósítás feltételei

Az előző fejezetekben a magyar oktatáspolitikának azokkal az alapkérdéseivel foglalkoztunk, amelyek közül sokat hevesen vitattak, s vitatnak ma is. Azzal kezdtük, hogy rámutattunk, mennyire fontos az egész magyar társadalom számára az emberi erőforrások fejlesztésére irányuló átfogó stratégia kialakítása, amely stratégián belül az oktatási rendszer különböző részszerkezeteinek világos körvonalazása elsőrendű szerepet játszik. Az alábbiakban sorra vesszük egy ilyen stratégia kialakításának és megvalósításának feltételeit.

Úgy gondoljuk, hogy politikai szempontból szükség van egy elfogadható egyensúly kialakítására a törvényhozói és a kormányzati döntéshozatal között, tekintettel a szóban forgó kérdések alapvető és hosszú időszakra érvényes jellegére. Függetlenül a törvényalkotás szempontjaitól, elengedhetetlen, hogy a kormány és az ellenzék párbeszédet folytasson az oktatási rendszert érintő legfontosabb stratégiai kérdésekről.

Erősíteni kell a kölcsönhatást a társadalom egésze és az oktatás között. Nagyon fontos, hogy a különböző érdekcsoportok és szervezetek bekapcsolódjanak az emberi erőforrások fejlesztéséről és az oktatáspolitikai alapvető kérdéseiről folytatott vitákba. Különösen szeretnénk, ha a munkaadók és munkáltatói szervezetek, valamint más ipari és gazdasági érdekcsoportok érdeklődése fokozódna, s nem csupán a piacorientált szakmai képzésről folyó vitákban vennének részt, de az iskolarendszert, a felsőoktatást és a felnőttképzést érintő általánosabb vitákban is. Ennek fényében javasoljuk, hogy azoknak a különféle tanácsadó testületeknek az összetételét, amelyek a közoktatás és a felsőoktatás-politika formálása érdekében szerveződnek, és amelyekről a jelenlegi törvények is intézkednek, alakítsák úgy, hogy azokban visszatükröződjék a társadalom tényleges összetétele, s kapjanak érdemi szerepet az oktatáspolitikai kialakításának folyamatában.

A dolgok – fentiekben leírt – állásának egyik legfőbb oka az olyan jól felszerelt háttérintézményeknek a hiánya, amelyek képesek volnának megfogalmazni egy oktatáspolitikai stratégia lehetséges lépéseit. Különösen a Művelődési és Közoktatási Minisztérium nem rendelkezik a szükséges háttérkapacitással az oktatáspolitikai elképzelések kidolgozásához és megvalósításához. Ahhoz sem rendelkezik megfelelő szervezettel, hogy összegyűjtse és elemezze az adatokat, értelmezze azok eredményét, megfogalmazza a fejlesztés lehetséges irányait, mérlegelje az egyes változatok előnyeit, kiszámítsa az ezekhez szükséges költségeket, és felvázolja a megvalósítás terveit.

Figyelembe véve a társadalmi együttműködési készség jelenlegi szintjét ma Magyarországon, talán irreális is azt remélni, hogy a szakemberekkel ellátott, a stratégiai megállapodások és az oktatásban érdekelték közötti egyensúlyteremtés érdekében működtetett intézmények – bármilyen fontosak is – helyettesíthetik az oktatáspolitikai fejlesztésre szakosodott szervezeteket, amelyek képesek a szükséges információk összegyűjtésére, értelmezésére és elemzésére, és a lehetséges alternatívák bemutatására. Ezek hiánya miatt minden alkalommal külön munkacsoportot kell megbízni az elemzőmunkával. Ezeknek a háttérintézményeknek a létrehozása ma mindennél fontosabb.

Már megfogalmaztuk azt az elképzelést, amely szerint létre kellene hozni a közoktatással, a felsőoktatással és a felnőttképzéssel foglalkozó független testületeket, amelyek feladata lenne, hogy az adott rendszerre vonatkozó információkat összegyűjtsék, elemezzék, értelmezzék, és jelentéseket készítsenek, illetve alternatív javaslatokat fogalmazzanak meg a Művelődési és Közoktatási Minisztérium számára, amely kiindulópontként használhatná ezeket az anyagokat saját dokumentumainak összeállításához és a politikai döntésekhez. Ebben a tekintetben szeretnénk hangsúlyozni a kutatás, fejlesztés és politikaalakítás közötti kapcsolatok szorosabbá tételének szükségességét az oktatás minden területén. Úgy tűnik, hogy szükség van a Művelődési és Közoktatási Minisztérium által finanszírozott jelenlegi oktatáskutató intézmények szerepének és feladatkörének újrafogalmazására. Fontosnak tartjuk, hogy egyfelől létezik egy politikától független oktatáskutató feladatkör, másrésztől létezik a másik funkció, amelyet a minisztérium számára végzett feladatorientált kutatómunka jelent. Természetesen vannak érvek mellett, hogy ezt a két feladatkört intézményesen is szét kell választani, de úgy véljük, lehetséges a fenti funkciók egy fedél alatt tartása is.

Az itt kifejtett fejlesztési elképzeléseknek a megvalósítása a Művelődési és Közoktatási Minisztériumon fog múlni. A minisztérium szerepének megerősítése – amelyet mi magunk

is támogatandónak tartunk – az oktatásügyért viselt teljes körű felelősség ráruházásával együtt, még inkább kiemeli egy olyan szerves és világosan tagolt politikai vezetés szükségességét, amely képes áttekinteni és összehangolni a minisztériumban összegyűlt teendőket, és képes az új felelősségi rendszernek megfelelően újraértelmezni feladatait és átalakítani munkamódszereit. A jelenlegi minisztériumban sem a mindennapi teendőkből adódó munka mennyisége, sem a munka szervezésének módja nem ad lehetőséget a nélkülözhetetlen, hosszabb távra tekintő tervezés számára.

Úgy véljük, hogy a minisztériumi szinten hagyományossá vált adminisztratív döntéshozatali rendnek meg kell szűnnie, és a demokratikusabb döntéshozatal magatartásmintáinak és eljárásainak kell meghonosodniuk. Az új rendszerben pedig a minisztériumnak a finanszírozási rendszerre, az országos szintű fejlesztési stratégiára, az oktatásnak a társadalom különböző alrendszereivel kialakított kapcsolatára, illetve az oktatási rendszerre mint egészre kellene a figyelmét összpontosítania.

A fenti átrendeződés és az oktatás minden területére vonatkozó fejlesztési stratégia kialakításának a megkönnyítése érdekében úgy véljük, hogy a minisztériumon belül szükséges lenne egy új egységet létrehozni. Ez az oktatáspolitikai stratégia fejlesztését szolgáló egység felelős lenne azért, hogy foglalkozzon a beérkező javaslatokkal és a hosszú távú alternatív elképzelésekkel, azokkal az alapvető anyagokkal, amelyeket a fentiekben már említett független testületek nyújtanának be a minisztériumnak; emellett kezdeményezné és összehangolná a hosszú távú elképzeléseket érintő, minisztériumon belüli és a minisztériumok közötti vitákat; előterjesztéseket készítené a tanácsadó testületekkel folytatandó stratégiaalkotó vitákhoz; és végül előkészítené a politikai döntéshozatal megalapozásához szükséges adatokat, háttérlemzéseket és összefoglalókat.

Tekintettel a költségvetés alakulását illető bizonytalanságra, ez az új egység készítsen alternatív oktatáspolitikai forgatókönyveket, hogy a minisztérium képes legyen szembenézni a legsürgősebb teendővel. Ugyancsak elemzést kell készíteni a költségvetésen belül az oktatásügy javára történő lehetséges átcsoportosításokról, beleértve társadalmi és politikai következmények mérlegelését is. Tanulmányozni kell az OECD országok és a CEEC országok tapasztalatait annak érdekében, hogy elkerülhetővé váljon bizonyos tévedések megismétlődése. Ezek a működési elvek megkönnyíthetik a magánkézben lévő, kiegészítő funkciójú pénzforrások mozgósítását, megfelelő ösztönzést biztosíthatnak az intézmények takarékosabb működtetéséhez. A célok között fontossági sorrendet kell kialakítani, a döntéseknek sokkal inkább a magatartás megváltozását kell szolgálniuk, mint a források bővítését.

AJÁNLÁSOK

Az OECD-jelentések készítése során rendszeres gyakorlattá vált, hogy a jelentés fő tárgyköréit érintő nyílt eszmecsere jön létre a jelentés készítői, az adott ország illetékes irányítószervei, és a tagországok által delegált szakértők között. Az eszmecserenek az a célja, hogy hozzájáruljon a jelentés készítői által megfogalmazott, és a legfontosabb irányítási feladatokat megjelölő ajánlások részletesebb kidolgozásához.

A munkabizottság tehát kidolgozott egy sor konkrét ajánlást, amelyeket szükségesnek vél megvalósítani ahhoz, hogy a magyar oktatási rendszer érdemben hozzájárulhasson a demokrácia fejlődéséhez, a civil társadalom kialakulásához, a piacgazdaság megteremtéséhez, és ahhoz, hogy növekedjen a lakosság egészének tudásszintje és az oktatásba-képzésbe történő befektetéseinek mértéke. Elképzeléseink szerint a közös eszmecsere szolgáló összejövettel az alábbiakban közzétett ajánlások megvitatását szolgálja majd. Mindenekelőtt a következő témaköröket illetően várunk észrevételeket:



- Milyen mértékben tükrözik az egyes ajánlások azt, hogy melyek a magyar oktatási rendszer megújításához szükséges legfontosabb és legsürgetőbb feladatok?
- Milyen mértékben lehet és milyen mértékben kellene megvalósítani az itt szereplő javaslatokat rövid és/vagy hosszú távon? Milyen kiegészítések és alternatívák fogalmazhatók meg a megoldási javaslatokkal kapcsolatosan?
- Milyen gyakorlati nehézségek vetődhetnek fel az egyes ajánlások megvalósítása során, és tartalmaznak-e olyasmit a javaslatok, ami a kitűzött céloktól eltérő hatásokat eredményezhet?

A stratégia és a politikai környezet összehangolása

A jelentés elkészítéséért felelős munkabizottság jelenleg is tovább bővíti ismereteit a magyar oktatáspolitikáról, de az oktatásban érdekeltekkel fennálló kapcsolatai arra ösztönzik, hogy a következő ajánlásokat fogalmazza meg:

- Tekintettel a társadalom és gazdaság fejlődésében betöltött jelentőségükre, az oktatásnak és a szakképzésnek, a különböző tudományágaknak és az újítási kísérleteknek a jelenleginél kitüntetettebb szerepet kell kapniuk abban a társadalom egésze számára megfogalmazódó programban, amely a felkészülést szolgálja a jövő századra.
- A törvényes politikai pártok szenteljének különös figyelmet annak, hogy kialakítsák, és széles körben megismertessék az oktatással, képzéssel és a tudományos kutatással kapcsolatos álláspontjukat.
- Arra kellene ösztönözni a társadalom többi meghatározó érdekcsoportját, a munkaadókat, alkalmazottakat, a szakmai és tudományos egyesületeket, hogy fejtsék ki saját véleményüket az emberi erőforrások és a társadalom egészének fejlesztésével kapcsolatosan.
- A kormánynak mihamarabb ki kellene alakítania a stratégiai fejlesztés és egyeztetés mechanizmusát.
- Áttekinthető oktatáspolitikai stratégiát kellene megfogalmazni közép- és hosszútávon érvényes prioritások kialakításával, amelyek irányt szabnak a napi intézkedéseknek.

Közhely, hogy a társadalom tudásszintjét befolyásoló fejlesztési programok, és e tudás hasznosítása a gazdasági és társadalmi fejlődés érdekében, kölcsönösen erősítik egymást. Ezért lépéseket kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy a közoktatás és a felsőoktatás, a szakképzés, a kutatás és fejlesztés terén, valamint a tudományos életben érvényesülő fejlesztési elképzelések következetesen végiggondoltak legyenek, egymást kiegészítsék és megerősítsék. Az elemzés készítői ezért javasolják, hogy:

- A legfontosabb testületek – mint a Nemzeti Közoktatási Tanács, a Nemzeti Szakképzési Tanács, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács, az OTKA és az OMF – között meglévő lényeges szervezeti kapcsolódási pontok fogalmazódjanak meg, váljanak erőteljesebbé s egyben áttekinthetőbbé.
- Meg kell bízni egy – a jelenleg a kormány keretein belül működő Humánpolitikai Kabinethez hasonló, vagy más felépítésű – kormányzati szintű politikai koordináló testületet (amelyben az emberi erőforrások fejlesztésében illetékes minisztériumok képviseltetve vannak), hogy integrált fejlesztési elképzelést dolgozzon ki és valósítson meg az oktatás területén. E mellé a testület mellé állandó titkárságot kell szervezni, amely a Művelődési és Közoktatási Minisztérium keretén belül működik, és felelős a viták és döntések előkészítéséért.

Az egységes oktatásfejlesztési stratégia kialakításának szükségessége mindvégig nagy hangsúlyt kapott ebben a jelentésben. Legalább annyira fontos a megvalósítás keretfeltételeinek kialakítása a törvényalkotásban. Ennek érdekében az elemzés készítői az alábbiakat javasolják:

- Határozott erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy azok a már létező különféle törvények, illetve a jövőben megszülető alapvető jogszabályok, amelyek a közoktatás, felsőoktatás és kutatás, a felnőttképzés és szakképzés területét érintik, kerüljenek egy egységes, átfogó törvényi rendezés keretei közé.

Az iskolák fejlesztése

A Nemzeti Alaptanterv legfontosabb elveit politikai szempontból úgy kellene kezelni, mintha egy törvény részét képeznék, és ebben a kérdésben a politikai kérdésekben lehetséges legszélesebb egyetértésre kellene törekedni.

Az egész ország területén biztosítani kell a képzés egyenértékűségét és az iskolák közötti átjárhatóságot, a tervek szerint sokszínűbbé váló középiskolai oktatás keretei között is, s ezt az erre illetékes állami szerveknek folyamatosan figyelemmel kell kísérniük, éppen úgy, mint a képzésnek a társadalmi esélykülönbségekre gyakorolt hatásait.

Szükséges áttekinteni a középiskola felső két évfolyamának szerkezetét, figyelembe véve a bővülő és átalakuló szakképzés, illetve egy sokszínűbb középiskolai rendszer megteremtése iránti igényt, összhangot teremtve így a differenciálódó felsőoktatási rendszerrel. Ez azt jelenti, hogy egységesebb szerkezetbe foglalva közelíteni kellene egymáshoz a 9. és 10. iskolai év szintjén a szakmai és az általános képzést, lehetővé téve a 10. év után az iskolaváltást bármely irányba. Ennek az átalakulásnak a kézben tartásáért a Művelődési és Közoktatási Minisztériumnak kell felelősséget vállalnia, de a Munkaügyi Minisztérium szakmai illetékességének és kialakult irányítási hálózatának figyelembevételével.

A fogyatékos tanulóknak az egészségesekkel egyenrangú kezelését az iskolarendszer alapelveként kell rögzíteni, s a szervezési és pénzügyi feltételekkel összhangban a gyakorlatban is meg kell valósítani.

Az iskolafinanszírozás rendszerét úgy kell alakítani, hogy képes legyen ellensúlyozni a fenntartó önkormányzatok eltérő anyagi lehetőségeiből adódó egyenlőtlenségeket, és ezzel az iskolázás terén azonos alapfeltételeket teremtsen az egész országban. A rendszer alapját a normatív finanszírozás jelentené, ezt azonban kiegészítenék a konkrét fejlesztési programok támogatására szolgáló pénzalapok. Tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok viselik az iskolák fejlesztésével és a rendelkezésre álló források felhasználásával kapcsolatos felelősséget, rájuk kellene bízni a tanárok bérezésével és munkakörülményeivel kapcsolatos teljes munkáltatói felelősséget. A tanárok bérének tervezett emelése össze kellene kapcsolódjon a hatékonyabb tanári munkaerő-gazdálkodásra irányuló intézkedésekkel.

Az egyes iskolákban iskolatanácsokat kellene létrehozni azzal a céllal, hogy – az elfogadtatásukhoz szükséges rövid átmeneti időszak után – döntéshozói hatalmat gyakoroljanak. Ez fontos módja lenne annak, hogy az iskolán belül kialakuljon az intézményvezetők csoportja, ahol az igazgató és a többi vezető folyamatos kapcsolatot tart az oktatásban érdekelttekkel. Meg kellene fontolni a jelenlegi és leendő iskolavezetők továbbképzését szolgáló kötelező kurzusok rendszerének kialakítását.

A kormány meg kell teremtsen a feltételeket ahhoz, hogy az iskolák és a helyi önkormányzatok élhessenek az iskolázás fejlesztése és az erőforrások felhasználása terén meglévő szabadságukkal. Ez magában foglalja információs és tanácsadó szolgáltatási rendszer létrehozását, amely egyúttal segítséget nyújt a különböző feladatokat ellátó csoportok munka melletti továbbképzéséhez is. A megyei pedagógiai intézetek képezhetnék az alapját ennek a szakmai szolgáltató rendszernek, amely jól ellátott bázisintézményre támaszkodna, s magában foglalna iskolai tankönyvekkel foglalkozó információs és tanácsadó egységet is.

Létre kellene hozni az iskolák szakmai értékelésének – egy független testület irányítása alatt álló – országos rendszerét, amelynek az a célja, hogy a központilag megfogalmazott

célok és országosan érvényes kerettantervek alapján figyelemmel kísérje az iskolák és iskolafenntartók tevékenységét.

A megyei pedagógiai intézetek és a területi oktatási központok közötti kapcsolatot a korábban megfogalmazott javaslatokkal összhangban kellene rendezni. Ezek az intézmények az iskolák és fenntartóik számára nyújtanának segítséget, az utóbbiak pedig a kormányzat megbízásából láthatnák el a szakmai felügyelet és értékelés feladatkörét.

Az oktatási rendszerre és az oktatásnak a többi társadalmi alrendszerrel fennálló kapcsolatára vonatkozóan felhalmozott ismereteknek alapul kell szolgálniuk egy hatékony információs és tanácsadó rendszer kialakításához, amely az oktatásban érdekelt valamennyi fél rendelkezésére áll, s segíti a hozzáfordulókat abban, hogy a számukra legkedvezőbb képzési formát választhassák.

A felsőoktatás fejlesztése

Az elmozdulás a piacgazdaság irányába a magánszektorban az intézményrendszer sokszínűbbé válását eredményezi. Több jel mutat arra, hogy – ha kisebb mértékben is – de hasonló jelenség megy végbe az oktatás területén. Mindamelllett további kezdeményezések sorára van még szükség. Munkacsoportunk az alábbiakat javasolja:

- Szükség van egy olyan megközelítés alkalmazására, amely egységben képes bemutatni az oktatási rendszernek a középfokot követő harmadik szintjét – a felsőoktatást, az úgynevezett *post-secondary*, azaz fél-felsőfokú szintet, a szakképzést és a felnőttképzést.
- Határozottabbá kell tenni az egyetemi képzés és a főiskolai képzés célja közötti különbséget, s az emberi erőforrások fejlesztésében játszott eltérő szerepüket.
- A kétszintű felsőoktatási rendszerben áttekinthető módon szabályozni kell a hallgatók intézményváltását, s biztosítani kell az eltérő intézménytípusban szerzett ismeretek kölcsönös elismerését.
- Ösztönözni kell az egyetemeket és a főiskolákat, hogy képzettséget nem adó, rövidebb és hosszabb képzési idejű tanfolyamokat indítsanak.
- Bővíteni kell a jelenlegi egyetemi és főiskolai képzés kínálatát, és mielőbb el kell indítani a jövőben megvalósítandó önkormányzati felsőiskolákkal (*community college*) kapcsolatos kísérleteket.
- Tudományos fokozatot nyújtó képzést a jövőben csak az egyetemek folytassanak.
- Bátorítani kell a legkülönbébb egyetemi és főiskolai szövetségeket, amelyek rugalmasan és hatékonyan képesek reagálni az adott régió fejlődési igényeire. Ennek érdekében a Művelődési és Köznevelési Minisztérium késedelem nélkül léptesse életbe az ehhez szükséges új működési szabályzatot és az egyéb ösztönzőket.
- Pénzügyi eszközökkel is ösztönözni kell a különböző főiskolai szintű oktatási intézményeket, hogy bővítsék képzési kínálatukat, törekedve arra, hogy rugalmas és sokszínű választ adhassanak a piacorientált gazdaság felmerülő szükségleteire.

A kommunista uralom alatt létrejött rendkívül zárt felsőoktatási és kutatási rendszer a felsőfokú képzés szétagoltságát eredményezte. Ennek az örökségnek a nyomai, nem utolsósorban az alacsony hallgatói létszám, mindenütt felismerhetők. Ráadásul a piacgazdaság és a civil társadalom fejlődése következtében új igényeknek kell megfelelni. Ezért az elemzés készítői az alábbiakat javasolják:

- A fél-felsőfokú (*post-secondary*) képzés hallgatói létszámát a következő évtized során a kétszeresére kell növelni. Ennek érdekében olyan szabályozókat kell életbe léptetni, amelyek hozzájárulnak az újszerű képzési formák, a részidejű tanulás, és mindenekelőtt a távoktatás új módszereinek elterjesztéséhez.

- Az egyes felsőoktatási intézmények – az országosan megszabott kereteken belül – maguk határozzák meg a felvehető hallgatók számát.
- A felsőoktatáson belül a nők és férfiak létszáma között kialakult nagyfokú aránytalanságot (amely bizonyos szakterületek hallgatóinak és az oktatói karnak az összetételében jelentkezik) a nagyobb egyenlőség biztosításának érdekében ellensúlyozni kell.
- A programok közötti egyenértékűség kialakításával növelni kell a hallgatók választási és mozgásszabadságát.
- Biztosítani kell a szélesebb nyilvánosság, valamint a kormányzati és egyetemi körökön kívüli érdekeltek bevonását az egyetemeken és kutatóhelyeken létrehozandó központi tanácsadó testületek tevékenységébe.
- Ugyancsak biztosítani kell a helyi és regionális érdekek megjelenítését az egyetemi, főiskolai és kutatóintézményeken belül.
- Szükség van az Országos Akkreditációs Bizottság független tanácsadói szerepkörének törvénybe iktatására.
- Létre kell hozni az oktatás harmadik fokozatáért felelős nemzeti tanácsot, amely a Felsőoktatási és Tudományos Tanáccsal, valamint az Országos Akkreditációs Bizottsággal szoros együttműködésben folyamatosan figyelemmel kíséri a felső- és félélsőfokú oktatási szint fejlődését, beleértve a felnőttképzés fontosabb területeit is.

A felsőoktatás finanszírozására vonatkozó vázlatos elképzeléseket tartalmazza a törvény szövege. Mindazonáltal meg kell fogalmazni egy közérthető, és világosan tagolt, hosszú távú finanszírozási programot, s azt széles körben meg kell ismertetni. Az elemzés készítői úgy vélik, hogy egy ilyen stratégiai elképzelésnek tartalmaznia kellene:

- Annak az ésszerű indoklását, hogy miért van szükség több egymástól elkülönített pénzügyi alapra a felsőoktatás és kutatás finanszírozásához.
- A felsőoktatási intézmények pénzügyi önállóságának azt a mértékét, amely lehetővé teszi, hogy megfelelő módon reagáljanak a piac különböző jelzéseire.
- Olyan ösztönzőrendszerek bevezetését, amelyek arra sarkallják az intézményeket, hogy új, a korábbiaknál többféle pénzforrásból teremtsék elő működésük feltételeit.
- A jelenlegi adózási rendszer módosítását, a felsőoktatási befektetések és a részvétel ösztönzése érdekében.

A megbízható iskolairányítás egyik előfeltétele a jól felkészült tanárok folyamatos utánpótlása. Mivel mind a munkába lépést megelőző, mind pedig a munka melletti gyakorlati felkészítés a felsőoktatási intézmények felelőssége, az elemzés készítői úgy gondolják, hogy:

- Az új felsőoktatási rendszerben elsőbbséget kell biztosítani a pedagógusképző intézmények újjászervezésének és megerősítésének;
- A reformnak egységesebb képesítési és munkaköri szerkezet kialakítását kell célul kitűznie, annak érdekében, hogy az iskolák rugalmasabban és sokoldalúbban tudják foglalkoztatni a pedagógusokat;
- A pedagógusképző intézményeknek állandó kapcsolatban kell állniuk az iskolákkal és tisztában kell lenniük a fő iskolafejlesztési elképzelésekkel, hogy meg tudjanak felelni a különböző iskolatípusoknak, a tanári munkaerő iránti mennyiségi és minőségi igényeknek.

A felnőttképzés fejlesztése

A jelentés korábbi részében az elemzés készítői megjegyezték, hogy Magyarországon kevés figyelmet kapott az a szerep, amit a felnőttképzés betölt egy fejlődőben lévő demokratikus, piacorientált társadalomban. Ezért az alábbi teendőkre hívják fel a figyelmet:



- Szükség van a széles értelemben vett felnőttképzés átfogó stratégiájának kidolgozására. Ez a stratégia az oktatási és képzési rendszer szerves részét kell képezze, s helyet kell kapjon az emberi erőforrások fejlesztésére irányuló mértékadó elképzelésekben is.
- A felnőttképzés különféle formái között együttműködést kell kialakítani olyan módon, hogy meg kell könnyíteni az átiratkozást egyik intézményből a másikba.
- A felfelsőfokú képzési szint létező és létrehozandó intézményei nyitottá kell tegyék a működésüket, különféle szolgáltatásaikat és tanterveiket, hogy az átmenet időszakában a társadalmi és gazdasági változások által érintett, növekvő számú – főként fiatal – felnőttképzés iránti igényeit kielégíthessék.
- Különféle ösztönzők kialakítására van szükség, beleértve a jelenlegi adózási rendszer módosítását is, annak érdekében, hogy a felnőttek számára vonzóbbá váljanak a különböző képzési ágak és intézmények.
- A Művelődési és Köznevelési Minisztérium a Munkaügyi Minisztériummal közösen át kell tekintse, milyen következményekkel jár a serdülők és a fiatal felnőttek létszámának jelentős növekedése az oktatási és képzési intézményekben.

Összefoglalás

A fenti ajánlásokról folytatandó nyílt és élénk eszmecsere segítségével lehet a magyarországi kormányzati szerveknek abban, hogy az emberi erőforrások fejlesztésére irányuló program keretén belül az oktatási és képzési rendszer teherbíróbbá tételéhez, illetve a Művelődési és Köznevelési Minisztérium alapvető szerepének megerősítéséhez szükséges teendőket világosabban megfogalmazzák. Tekintettel a magyarországi oktatási és képzési rendszer decentralizált jellegére, az elemzés készítői az alábbi ajánlásokat fogalmazzák meg:

- A minisztérium keretén belül létrehozandó, az átfogó oktatáspolitikai stratégia kialakításával megbízott egység biztosíthatná a minisztérium vezető szerepét.
- Ez az egység felelne azért, hogy rendszeres időközönként (kétévenként, de a jelenlegi bonyolult átmeneti időszakban inkább évenként) általános helyzetjelentést készítsen a magyarországi oktatás és képzés helyzetéről, s ezt széles körben megismertesse.
- Az oktatási és képzési rendszer fejlődésének folyamatos figyelemmel kísérése érdekében komplex adatbázist kell létrehozni, amelyet két független testület állítana össze és elemzne rendszeresen. A testületekben jelen lennének a közoktatási, felsőoktatási és szakképzési intézmények, s helyzetük tükrözné a helyi, regionális és országos szintű intézményfenntartók sokféleségét, hogy könnyebbé tegye a hozzáférést az érdemi adatokhoz.
- Bármilyen adatgyűjtés és elemzés válna szükségessé a közoktatási, felsőoktatási és felnőttképzési intézmények körében, ezek eredményét összhangba kell hozni az oktatásban érdekeltet érintő adatokkal, az oktatás és szakképzés egész rendszerének és rendszerként való működésének megértése céljából.
- Szükség van a kutatói és fejlesztői tevékenység, továbbá az értékelő kutatások továbbfejlesztésére és kiterjesztésére a jelentésben is megnevezett hiányosságokkal kapcsolatban, és a kiemelten fejlesztendő területeken.
- Ebből a célból a minisztérium mihamarabb mérje fel a magyarországi oktatásügyi K+F kapacitások teljesítőképességét, gyenge és erős oldalait (a rendelkezésre álló emberi és anyagi erőket), beleértve az értékelő elemzések készítésének helyzetét, s részben nemzetközi együttműködésre és támogatásra alapozva készüljön terv a fenti ajánlásokból következő oktatáskutatási igények kielégítésére.

(fordította Tót Éva)